

WTO 与中国的高等教育市场

武毅英

(厦门大学 高教发展研究中心, 福建 厦门 361005)

[摘 要] WTO 在中国激起的震荡, 已从经济领域逐渐波及高等教育领域。尽管 WTO 目前仍未对整个教育服务领域开放, 然而通过市场途径对中国高等教育产品、服务和资源的争夺已经开始, 而且有愈演愈烈之势。我们有必要从高等教育的视角来关注加入 WTO 对高等教育市场可能产生的各种影响和作用, 只有熟悉 WTO 的基本规则, 了解与高等教育有关的服务贸易项目, 认清高等教育市场所面临的挑战与机遇, 我们才能未雨绸缪, 应对自如。

[关键词] WTO; 中国; 高等教育; 市场

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1008—6773(2002)01- 0026- 05

WTO and Market of Higher Education in China

WU Yi-ying

(The Institute of Higher Education Science, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

[Abstract] China's entry into WTO has aroused a lot of reflections in many areas, from economic fields to educational fields. Although China has not yet wholly opened up its educational sector, competitions through market channels for China's higher educational resources, services and products have started and become more and more serious. It is necessary for us to see the impacts and effects created after China's entry into WTO from the angle of higher education. Only when we know and are familiar with the relevant rules and regulations of WTO, can we meet the challenges and opportunities we are facing with.

[Key Words] WTO; China; higher education; market

一、问题的提出

中国已于 2001 年 12 月 11 日正式加入 WTO, 但加入 WTO 后的问题远没有结束, 入世对经济领域和非经济领域产生的诸多影响将是我们下一步需要关注的话题。由于教育外部关系规律使然, 加上高等教育作为先导性、基础性产业的特殊性, 从而决定了 WTO 对经济领域的影响还会直接或间接地渗透到高等教育领域中来, 并引起高等教育在许多方面的变化。对此, 教育理论界的一些专家学者曾预估, 入世对我国高等教育的直接影响可能会反映在教育主权、教育产权、办学模式、办学目的、办学规模、教育市场和国际交流等方面; 入世对我国高等教育的间接影响可能会反映在培养目标、课程设置、质量规格、思想品德和办学效益等方面。前两年, 教育行政部门及一些教育理论工作者就十分关注“入世”可能

对高等教育产生的影响并做了大量的调研和对策研究。当前我们面对的是实实在在的“入世”, 而不是“可能入世”, 因此, 做一些预测性的对策分析仍然必要, 但更重要的还是要有针对性地研究 WTO 本身的游戏规则以及与高等教育服务贸易相关的议题, 要把前期的预测研究转到现阶段的实战研究上来。高等教育要确立主动迎接实战的意识, 就必须在观念、环境、人员、制度、机制等方面充分做好“入世”准备。另外, 在研究入世对我国高等教育市场走向的影响方面, 还必须注意到一个问题, 即影响高等教育的外部因素, 除了政治、经济和文化等因素外, 还涉及许多新的因素, 如信息化、产业化、网络化、全球化和 WTO 等方面, 因此本研究只限于在 WTO 范围内探讨与高等教育市场相关的问题, 它并不能涵盖其它因素对高等教育的影响。

[收稿日期] 2002- 02- 28

[作者简介] 武毅英(1959—), 女, 江苏灌云人, 厦门大学高教发展研究中心副研究员, 博士生。

二、WTO 的基本内容与规则

中国人民大学经济学院教授、WTO 问题专家程大为博士曾经说过:“欲用其利,先善其器”,其用意很明确,就是希望人们先了解和熟悉WTO 的游戏规则,然后再做决断。入世已从纸上谈兵过渡到实战阶段,了解WTO 的内涵和基本规则是当务之急,也是迎战的需要。

WTO 是处理国与国之间贸易规则的国际组织,其核心是《WTO 协议》。它是成员国政府在制定国际贸易领域中有关货物贸易、服务贸易和知识产权的政策和做法时所必须遵循的一整套规则。它规定了成员国政府多边框架内享受的权利和承担的义务,涉及货物贸易、服务贸易和知识产权,规定了自由化的原则及可允许的例外。其宗旨是通过约束各国政府的贸易政策,为国际商业提供一种基本的法律规则。WTO 所提供的这种法律规则的核心就是开放贸易,也就是使贸易尽可能地自由流动。开放贸易的基本依据是“比较优势”原则,即交易双方均能从开放贸易中获利的原则^[1]。

WTO 的协议冗长而复杂,但有几个简单而根本的原则贯穿于所有这些协议当中,构成了多边贸易体制的基础。这些原则包括:1. 非歧视的,即一国不应该在其贸易伙伴之间造成歧视,它们都被平等地给予“最惠国待遇”;一国也不应在本国和外国的产品、服务或人员之间造成歧视,要给予它们“国民待遇”。2. 更自由的,通过谈判使贸易壁垒不断减少。3. 可预见的,应使外国公司、投资者和政府能相信贸易壁垒(包括关税、非关税壁垒)及其他措施不会随意增加;在WTO 中,越来越多的关税率和市场开放承诺得到“约束”。4. 更具竞争性,不鼓励“不公平”的做法,如出口补贴和为获得市场份额而以低于市场的价格倾销产品。5. 更有利于欠发达国家,给予这些国家更多时间进行调整,更多的灵活性和特殊权利^[2]。

WTO 的一系列规则、协定对成员方具有很强的约束力,对成员方的政府行为提出了严格的要求,一个成员国要享受WTO 的权利并从中获得经济效益,就必须执行WTO 的有关原则、协议和要求。加入WTO,中国高等教育最先受到冲击和影响的可能是教育市场,包括生源市场、毕业生市场、办学市场、师资流动市场、留学生市场等资源市场。因此,高等教育在开放市场之前,应尽快熟悉与教育有关的

“服务贸易”条例,只有熟悉、把握、运用好WTO 的基本规则并选准了切入点,高等教育在WTO 的框架内才能尽快渡过“不适应期”并获得较大的发展空间。

三、WTO 架构内高等教育市场的服务贸易形式

根据WTO 服务贸易总协定,“教育服务”被纳入服务贸易范畴,凡是承诺开放教育市场的国家,除了政府彻底资助的教育活动外,凡带有商业性的教育活动,所有协定签署国都有权参加包括各级各类教育与培训服务的商业竞争。目前,WTO 成员国中有 40 个国家及地区在开放教育市场(包括初等教育、中等教育、高等教育、成人教育和技术培训)协议上签了字,其中有 25 个国家承诺开放高等教育服务市场(发达国家 18 个,发展中国家 3 个,转型经济国家 4 个),这些国家和地区愿意通过谈判与协商,消除彼此分歧,促使各成员国政府下放办学权利,逐步取消限制性的教育法律和法规,开放教育服务市场,最终在世界范围内形成自由、开放的教育市场^[3]。所有WTO 成员国均有权参与教育服务竞争。根据《服务贸易总协定》的规定,“教育服务”主要有四种方式:

其一为跨境交付的服务贸易形式,即远程教育课程。WTO 鼓励甲方成员国向乙方成员国提供远程教育课程与服务,如通过网络教育、函授教育等形式提供教育服务;也允许国外一些机构经过国际认证之后可以在其他国家开设网络学院,招收学生并授予国际认证的学位。

其二为境外消费的服务贸易形式,即出国留学。WTO 鼓励甲方成员国公民到乙方成员国进行教育消费,如留学、进修、访学等消费活动。

其三为在服务消费国的商业存在的服务贸易形式,即海外办学。WTO 鼓励甲方国到乙方国创办商业实体,在教育领域,则允许甲方成员国的办学机构直接到乙方成员国办学,包括独资或合资的学校,以从事教学、科研与文化交流活动。

其四为人员流动的贸易服务形式,即专业人才的跨境流动。WTO 鼓励甲方成员国聘请或接受乙方成员国的公民前来从事专业教学工作,如外籍教师来华任教,中国教师到国外任教等等,接受国不得予以歧视。

由于教育服务仅限于上述四种活动方式,它与交通、金融等服务领域的贸易性质有较大不同,不涉

及关税壁垒问题。具体地说,W TO 鼓励所有成员国到海外办学;允许外国教育机构在所在国颁发学位证书或学历证明;鼓励成员国之间相互承认学位证书或学历证;支持专业人才流动,减少移民限制;取消政府对教育市场的垄断,减少对本国教育机构的财政补贴。以上情况表明,已有越来越多的国家,其教育市场正在向开放服务贸易的方向发展,包括从基础教育、中等教育到高等教育,几乎所有层次和类型的教育市场都在不同程度地对外开放并产生影响,一个世界性的教育大市场正在悄悄地形成和发展。对此,多数成员国均采取了较为积极的态度,其中不乏捷足先登者,如澳大利亚的教育产业,就是通过向世界各国开放和拓展市场,而成为名列该国第三位的支柱性产业。与此同时,世界银行也在积极地促成各国开放教育市场,在其发表的“促进世界教育市场投资”的报告中,敦促各成员国要为推动世界教育市场的自由化多做贡献。中国近两年来出现了各类生源输出与输入基本持平的局面,这是一个好的征兆,说明中国的高等教育市场正在完善并已逐步向世界各国开放。

四、W TO 架构内高等教育市场的开放度

近五年来,W TO 成员虽然也承认开放教育市场的重要性,但是教育毕竟关系到国家主权、社会道德和中华民族传统文化的继承等重大问题,尤其是基础教育一般都是各个国家实施的非商业性的义务教育,可供开放尤其是可获利的空间非常有限,按照 W TO 的基本原则,也不可能将此类非商业性国家垄断行业划入服务贸易的范围。为此,各国政府在开放各自的教育市场时,大多只关注非义务教育领域,而各级各类非义务教育,又主要涉及其生源市场、就业市场、留学生市场、教育服务市场以及技术培训市场等方面,但在言及开放国内的教育市场时态度一般都较谨慎,相对于金融、交通、民航等服务贸易类的开放而言,步伐要缓慢得多,开放程度也要低得多。

目前除墨西哥、瑞典、新西兰、莱索托及东南亚国家的教育市场开放程度较高以外,西欧、加拿大、日本、美国等西方国家仅开放了有限的教育市场,主要局限于成人教育与技术培训等领域。欧共体曾明确表示:它更愿意成为世界教育服务的输出国,而不是输入国^[2]。在他们看来,西方国家的优势教育服务或产品输往他国,既对本国的经济发展十分有利,也

对输入国有一定的好处(获得优质的教育服务和产品),尤其是高等教育市场更是有利可图。据统计,2000 年,全世界已拥有 5000 多万名教师,10 亿多学生和成千上万个教育机构,公共教育经费逾 1 万亿美元,1995 年世界高等教育服务贸易额超过了 270 多亿美元。

随着科学技术不断发展及经济全球化趋势的加快,西方国家凭借其教育与科技优势,窥视着发展中国家的教育市场。美国一直在致力于保护其在教育服务中的优势的利益。根据美国贸易代表处所提供的有关统计资料显示,美国每年仅通过在美高等教育机构学习的外国留学生,获取的经济收入就达 90 亿美元;通过教育培训获取的经济收入达 4 亿美元,如果加上美国通过设在海外的相关教育机构所获得的经济收入,美国获取的经济收入则更大。

中国是世界上最大的发展中国家,加入 W TO 将促进并加快我国的经济体制改革并进一步完善市场经济,既有利于法制建设,又有利于企业的国际化进程。对于高等教育而言,加入 W TO 则意味着改革的步伐要更快,市场开放的程度要更高,服务的种类要更多,资金投入的力度要更大。否则就难以跟世界强国争夺高等教育市场的制高点。

五、W TO 架构内高等教育服务贸易的比较优势

开放服务贸易的一个基本准则就是所谓的“比较优势”说^[4]。“比较优势”说是诺贝尔奖获得者、世界著名的经济学家保罗·萨缪尔森,应数学家斯坦尼斯·乌拉姆的挑战而提出的。据说,乌拉姆要求萨缪尔森在所有社会科学中找出一个既能在逻辑上成立,又能在现实中有意的命题。萨缪尔森花了几年的时间终于找到一个他自认为能同时符合乌拉姆提出的两个条件的经济学命题,这就是“比较优势”说的由来。

“比较优势”说作为 W TO 服务贸易的基本原理之一,若能很好地应用于教育服务贸易领域也能获得预期的结果。“比较优势”一般分为绝对优势和相对优势两个方面:(1)绝对优势。是指交易国双方的服务贸易项目对于本国来说有绝对优势,双方将各自最优的服务或产品出口到对方,其结果均能从中获利。比如甲成员国在普通高等教育方面有绝对优势,乙成员国在高等职业教育方面有绝对优势,双方通过贸易出口自己的高等教育产品或服务彼此都会从中获利;还有另一种情况则是,甲成员国在高等教

育的任何方面都强于乙成员国,两国间通过相互的贸易仍然都能从中获利,如甲成员国通过输出教师课程或在乙成员国设立高等教育机构同样可从中获利,而乙成员国在交易中通过输入本国所不具备的优质教育服务和产品也将从中获利。(2)相对优势。是指交易国双方在某一教育服务领域有相对优势,那么双方只有加强在各自优势领域的投资,并将其产品和服务输出到对方,便能获得双赢的格局。比如,甲成员国在网络教育和远程教育方面有较强的优势,而在高等职业教育方面只有较小的优势,那么甲成员国就应该将资源投在它干得最好的网络教育和远程教育方面,并将其产品和服务输出到乙成员国;而乙成员国应将资源投在它干得最好的高等职业教育领域,并将其产品和服务输出到甲成员国,虽然其效益不如甲成员国,但双方的贸易都可以从中获利,当然优势国获利会多一些。

应当客观地认识到,比较优势原则在逻辑上和理论上是能够成立的,但在实际应用中则不一定是一个普遍适用的原则,因此利用得好就有可能产生比较优势,利用不好则会出现相反的结果。可见开放服务贸易并不能保证在任何时候和任何条件下都对任何国家有利。开放贸易对中国的高等教育服务市场来说,其同样也有两重性,也就是说,它既会给中国高等教育市场带来从未有过的发展机遇,同时也会带来难以预测的风险和变数。

六、W TO 架构内高等教育市场所面临的挑战

W TO 的《服务总协定》规定了各国可通过谈判逐步实现服务贸易自由化的原则,中国在与W TO 成员国的入世谈判中,高等教育暂时未被列入世的市场开放日程表中,因此,也无须在入世前对高等教育的市场准入做出承诺。在短时期内,高等教育还不会立即受到开放贸易的冲击,但是这不等于说加入W TO 对高等教育就没有影响,这种影响将会在近期和远期表现出来。我国加入W TO 后,高等教育将不得不面对一个日益开放的世界大市场,它所面对的问题和情况都是以往所不曾经历的,以下几个方面需要我们认真加以分析和思考:

高等教育产品的流动和服务贸易终将实现全球化。在这一过程中,高等教育产品和服务将更经常地在国家与国家、市场与市场之间流动,从而要求中国的高等教育改革与发展要有全球性的战略眼光而不能仅仅局限于国内或某一区域。

高等教育产品(毕业生)和服务标准将趋于国际化。人们将更多地从国际标准的高度来评价高等教育的办学和绩效,从而会涉及到高校内部的培养目标、学术水平、师资力量和质量要求等方面,进而引起这些方面的改革与调整。

高等教育产品市场(主要是指人才市场)需求将呈现新的变化:由于经济规模的不断扩大和外国资本的相继涌入,而产生对复合型、开放型、创新型和应用型人才需求的激增,在对传统的高等教育形成压力的同时也为之注入了生机。

高等教育就业市场将出现结构性失衡。在加入W TO 之前的一段时期内,我国就已开始了产业结构的调整:高新技术产业的资助力度空前加大,传统劳动密集型产业逐渐西移,第三产业所占比重逐年上升,信息产业象雨后春笋般涌现,城市化进程加快,农村剩余劳动力向城镇转移等。与此相适应,我国高等教育结构调整也在加紧进行,比如,高等教育大众化所引发的办学形式、层次、类型、质量、规格的多样化,从某种意义上看正是产业结构大调整的产物,但限于高等教育效益的滞后性特点,今后的一段时期内,高等教育就业市场中的结构性失业问题仍会比较突出。

外国办学机构抢滩高等教育市场。中国高等教育的生源市场巨大,国外许多办学机构早就盯准这块市场,只等W TO 的大门打开就会纷纷涌入。事实上,早在加入W TO 之前,一些国外的办学机构和跨国公司,就以举办教育展或设立培训机构的形式,到中国来吸引生源。若中国的教育服务市场已对外开放并对交易国作出承诺,那么这样的问题也就不值得大惊小怪,但实际上问题并没有那么简单,其争夺生源的背后还有其他的动机,这就是许多发达国家的高等教育在经历了人口高峰期后,近年来相继出现办学资源相对过剩而流动资金投入不足的局面,因此急需通过向外扩张来提高其办学资源的利用率,这种内驱力是十分巨大的,丝毫不亚于国内一些仅靠市场才能生存的民办院校。因此,我国的高等教育生源市场会开放到什么程度?外国办学机构介入我国的高教育市场会引起什么样的震荡?这些都是我们必须进一步关注的问题。

七、抓住机遇,未雨绸缪

机遇与挑战并存,我们不应只看到挑战而坐失良机,我们要充分利用W TO 的规则,做好实战的准

备。

从不可多得的机遇来看,加入WTO,会进一步刺激高等教育的供给能力使之不断增强,使接受高等教育的毛入学率从目前的不足12%尽快提高到15%,使少数适龄青年的受教育机会迅速增加并扩展到全体人群之中;面对各成员国的竞争,我国高等教育长期存在的卖方市场将逐步过渡到买方市场,公立高等教育将会想尽一切办法来提高办学水平与效益,提供优质的、可供选择的多样化服务,否则在面对更强势的对手时会日渐衰微;高等教育资源的配置将迅速市场化,若全球性的市场化程度越高,高等教育资源会越向发达国家和地区流动和聚集,从而加剧高等教育资源市场的两极化,目前我国的高等教育资源流出与流入量基本持平,说明我国已有较高的市场化程度,如果我们能够借入世之机,加快高等教育的国际化环境建设,从制度和机制上深化高等教育的改革,使高等教育的资源配置更合理、效率更高,将有助于吸引更多的高等教育资源流向我国(包括留学生的回流和国外生源的流入等)。

从实战演练的角度来看,高等教育的市场要对外开放,就必须具备相应的理念、条件并把握好开放的时机:

理念上,要重新看待高等教育的属性以及权利与义务的关系。当我国教育界还在为高等教育能否产业化、商品化和市场化进行经院式的讨论时,许多国家早已把高等教育看成介于公共产品与私人产品之间的准公共产品,用一种非市场提供与有限市场调节相结合的方式有效地解决了这一问题,即把高等教育看成是一种服务业,一种可提供交易产品和服务的产业,这实际上是为所有的高等教育消费者提供了一种可供选择的机会。从消费者的角度来看,在交易中他们被赋予了一种新的权利,即主动选择高等教育服务的权利,他们有权根据自己的意愿来选择某类学校、某种教育形式、某一专业课程甚至某位任课教师;与之相对应,作为提供这项服务的学校或教师,则有义务按照国家规定的高等教育标准和自己对消费者的承诺,提供优质的或合格的教育服务。这种新的消费和服务观,将在学校、教师与学生或其家长之间形成一种全新的权利与义务的关系。

条件上,要对市场准入和开放教育服务贸易做

好充分的准备。我国虽然已加入了WTO,但高等教育的服务市场还未正式对成员国开放,原因之一是准备不足,原因之二是为了保护我国的高等教育服务业。就目前的形势和我国准备的情况而言,2000年12月美国贸易代表处曾提出了世界贸易组织新一轮谈判的《提案》,该提案明确提出要致力解决传统高等教育以及培训等教育服务所面临的市场准入、国民待遇和政府监管方面的17种问题,要求WTO成员国要对此提出承诺,并尽快制定“无限制”市场准入和国民待遇的时间表,美国本身已做出了承诺,而许多成员国(包括中国在内)至今仍未提出具体的承诺时间表。但是我国并没有漠视这一问题的重要性,只是准备还不够充分:我国在前两年就提出了实现高等教育大众化和加快高等教育国际化的重大举措,其明证之一,就是加紧建设若干具有世界一流水平的大学(清华、北大);明证之二,就是加紧建设国家重点实验室、人文社科研究基地和人才培养基地、加强投资力度、实施国家人才重点工程,加快211重点学科项目建设,创设一流的国际合作环境等,这一系列的措施归结到一点上,就是为了增强我国高等教育市场的竞争力,提升普通高等教育服务贸易的比较优势。但这些对照开放的要求和条件仍有一定的差距。

时机上,首先必须制定我国开放教育贸易的基本策略,充分利用我国还未被列入入世的市场开放减入表的时机,掌握好我国高等教育服务贸易开放的步骤;其次要以保护我国的高等教育服务业为前提,再来考虑高等教育贸易市场的准入顺序:先逐步扩大跨境交付方式的国外高等教育市场的商业介入,再鼓励自然人流动方式的教育服务,并对我国在服务消费国的商业存在予以支持。

[参考文献]

- [1]王碧秀.新词语解读[M].福州:海峡文艺出版社,2001:108—154.
- [2]崔邦焱.加入WTO与我国的教育财政[J].教育研究,2001:(11).
- [3]世界贸易组织秘书处.贸易走向未来[M].北京:法律出版社,1999.
- [4]靳希斌.WTO和教育[R].厦门:厦门大学高教发展研究中心,2001.